

Recebido: 20 de julho 2015

Aceito: 15 de setembro de 2015

Contato do autor: suzana.rossetti@gmail.com

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:

*Desenvolvimento social e perspectivas frente a uma Administração Pública
inclusiva.*

THE PUBLIC POLICY AIMED AT THE ADVANCEMENT OF MICRO AND SMALL ENTERPRISES:

*Social development and perspectives in view of an inclusive Public
Administration.*

Suzana Maria Rossetti

Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR – Curitiba – Paraná - Brasil

Resumo: Dentre as políticas públicas setoriais destinadas ao desenvolvimento socioeconômico do país está a de fomento à micro e pequena empresa. A Lei Complementar nº 123/2006 estabelece uma série de benefícios a microempreendedores em matéria previdenciária, fiscal, trabalhista, bem como nos processos de contratação pública. Não raras vezes lembra-se dessa política como diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico nacional, o que é insuficiente. O presente artigo busca resgatar e melhor compreender seus objetivos sociais, especialmente a redução de desigualdades. A clareza em torno do impacto que as micro e pequenas empresas provocam no contexto social, enquanto instrumentos de promoção de justiça social, é de suma importância. É essa concepção ampla da política que se espera de uma Administração Pública inclusiva, que busque a máxima efetividade dos direitos sociais por ela abrangidos, tendo na presente concepção o norte adequado para sua atuação.

Palavras-chave: Administração pública inclusiva, desenvolvimento, direitos fundamentais, microempresa, política pública.

Abstract: Among the sectorial public policies intended for the social-economic development of the country, there is the one aimed at the advancement of micro and small enterprises. Supplementary Law number 123/2006 establishes several benefits to microentrepreneurs in social-security, tax and labor-related issues, as well as in governmental procurement procedures. This policy is often described as directly related to the national economic development, but that is an insufficient description. This study seeks to bring out and offer a better explanation of its social objectives, particularly the reduction of inequalities. It is extremely important to have a clear understanding of the impact of micro and small enterprises on the society, as a means of promoting social justice. This is the broad conception of the policy that is expected of an inclusive public

administration, which seeks maximum effectiveness of the social rights covered by it, having in this conception the appropriate guiding star for its actions.

Keywords: Development, fundamental rights, inclusive public administration, microenterprise, public policy.

Introdução

O programa de políticas de fomento às micro e pequenas empresas, especialmente materializado na Lei Complementar nº 123/2006, instituiu medidas de ordem tributária, trabalhista, previdenciária e de participação nas compras governamentais, com o objetivo de propiciar condições de competitividade a essas empresas, que estimulassem o ambiente de oferta e procura favorável aos consumidores, neutralizando os efeitos indesejáveis de monopólios e oligopólios, mas que sobremaneira fosse instrumento para a redução de desigualdades sociais, por meio da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa.

Outra não pode ser a análise na medida em que se reconhece no desenvolvimento intentado pela Constituição de 1988, para além de crescimento econômico, o objetivo de reduzir desigualdades sociais, bem com das distâncias entre as posições sociais.

Mas em que medida essas políticas vigentes propiciam esse desenvolvimento? Não estão muito mais centradas em gerar oportunidades, de materialização e sustentabilidade críticas, bem como de baixa expectativa à redução das desigualdades entre posições sociais? Qual deve ser o papel da Administração Pública frente a essas reflexões?

Para esse estudo, no tópico 1, será realizado um breve apanhado do tratamento constitucional conferido à matéria, especialmente considerando premissas de análise, objetivos e delimitação de papéis fixados pela Constituição de 1988 para o correto tratamento do assunto.

Essa análise possibilitará esclarecer que não há como pensar em desenvolvimento em um Estado Social e Democrático de Direito, senão por meio de medidas que efetivamente promovam a valorização do trabalho e preservem a livre iniciativa.

No tópico 2 será feito um apanhado geral das principais políticas instituídas pela Lei Complementar nº 123/2006.

Na sequência, no tópico 3, serão compartilhados dados concretos que comprovam o maciço impacto que o segmento de micro e pequenas empresas ocasiona sobre o país, sendo, nessa medida, potencial instrumento de transformação econômica, mas acima de tudo social, especialmente no que tange à inclusão social e à redução das taxas de desemprego.

E a despeito desse impacto já reconhecido, bem como das conquistas já alcançadas com essas políticas públicas, no tópico 4 será explorada a atuação que se espera do Poder Público, frente aos ditames constitucionais inicialmente trabalhados, sobretudo do desempenho do seu mister em um Estado Social e Democrático de Direito.

A Administração Pública pós Constituição da República de 1988 não mais está centrada unicamente no cumprimento da lei em sentido formal, à legalidade estrita. Pelo contrário, seja ao regulamentar ou executar, tem como protagonista da análise o cidadão, protegido por todo o rol de direitos fundamentais definidos pela Constituição, no que se incluem os direitos fundamentais de cunho social. Alia-se, nesse sentido, à concepção de uma Administração Pública inclusiva, a qual deve estar voltada à inserção social dos cidadãos e à redução de injustiças e desigualdades.

A partir dessa vertente, tem-se que a Constituição de 1988 reclama não apenas políticas que amparem a igualdade de oportunidades entre os envolvidos, mas que priorizem uma igualdade de posições.

Essa perspectiva de estudo é de suma importância para que se possa avaliar os reflexos sociais proporcionados pelas políticas públicas de fomento à micro e pequena empresa, avaliar em que medida promovem o desenvolvimento social e em que aspectos poderiam ser aprimoradas.

Não é a pretensão deste estudo detalhar pontos de problema desse programa de políticas ou, mesmo, fornecer desde logo caminhos concretos para essas melhorias. Diferentemente, objetiva-se provocar reflexão em torno das conquistas sociais alcançadas pelas políticas públicas de fomento à micro e pequena empresa, sua relevância para o desenvolvimento social e qual deve ser o papel de uma Administração Pública inclusiva.

1 Fundamentos constitucionais do tratamento favorecido a micro e pequenas empresas: instrumento de promoção do desenvolvimento

A Constituição de 1988 inova de forma contundente o tratamento a ser conferido pelo Estado no trato dos direitos fundamentais sociais, deixando clarividente os rumos que devem guiar a atuação do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Conforme ponderação feita por Clève (2003, p.92), ficou acertado naquele momento que o Estado seria o instrumento da comunidade republicana brasileira para a construção da sociedade livre, justa e solidária.

Interessante ao estudo, ao tratar do mercado interno, em seu art. 219, consignou a Constituição de 1988 que integra “o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal” (BRASIL, 1988).

Veja-se que a despeito das constantes críticas em relação ao papel ativo, interventor do Estado na economia, fato é que a Constituição traça um mandamento nesse sentido, ao impor o incentivo ao mercado tendo em vista viabilizar o desenvolvimento sócio-econômico e o bem-estar da população.¹

Eliminar as funções assistencial e redistributiva do Estado seria deslegitimá-lo de maneira irreversível. Na realidade, o contexto de crise atual demanda o fortalecimento do Estado “para resistir aos efeitos perversos da globalização, controlar os desequilíbrios por ela gerados, como para encontrar um caminho para sair da crise” (BERCOVICI, 2006, p.38).

Ao Estado compete, portanto, além de fortalecer-se, traçar um projeto de desenvolvimento econômico e social, coordenando políticas públicas sob as mais diversas vertentes, inclusive aquelas que tangenciem o mercado. “O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento – dimensão, esta, explicitada pelos

¹ Na visão de Palu (2004, p.73), diferentemente, “na Constituição de 1988, e suas posteriores Emendas, o Estado brasileiro é orientador, indutor e gerenciador. Um Estado Subsidiário, no que concerne à seara da economia, mas um Estado Democrático de Direito, no sentido de acolher e prover o valor do Direito e da Justiça. Não é um Estado-Assistencialista que provê ele próprio os desejos e as aspirações da população”.

objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado” (BERCOVICI, 2006, p.26).

E dentre os pilares delimitados na Constituição de 1988 como essenciais à ordem econômica e financeira nacionais, o art. 170, inc. III, expressamente consigna, com fundamento na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, dentre outros princípios, o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”.

Ao assim estabelecer, a Constituição já concebe, aprioristicamente, a existência de um contexto de disparidade – no caso entre grandes e micro e pequenas empresas – que justifica um tratamento peculiar (ALEXY, 2014).²

Na sequência, em seu art. 179, a Constituição fixa que:

“Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.

A Constituição elegeu o tratamento diferenciado e privilegiado às micro e pequenas empresas como um dos pilares aptos a promover o desenvolvimento nacional, tendo por fim preservar a dignidade da pessoa humana e alcançar a justiça social.

E por assim ser, não há como pensar em desenvolvimento econômico, sem lembrar que o desenvolvimento em si, em um Estado Social como o objetivado pela Constituição de 1988, pressupõe a redução de desigualdades e, para tanto, um direcionamento estatal interventivo que propicie a justiça social (LIMA JUNIOR, 2001).³

² Segundo Alexy (2014, p.411), o tratamento desigual apenas se justifica diante de uma fundamentação procedente. “A assimetria entre a norma de tratamento igual e a norma de tratamento desigual tem como consequência a possibilidade de compreender o enunciado geral de igualdade como um princípio da igualdade, que *prima facie* exige um tratamento igual e que permite um tratamento desigual apenas se isso for justificado por princípios contrapostos”.

³ A despeito de entendermos que incumbe ao Estado esse papel primordial, deve-se reconhecer que cada dia mais a sociedade civil vem assumindo o relevante papel de atuar em parceria com o Estado na redução das mazelas sociais. Lima Junior (2001, p.132), sobre o tema, comenta: “Ao se falar em políticas públicas, o elemento ‘público’ aí referido não tem a intenção de estabelecer uma distinção absoluta em relação ao ‘privado’. O sentido de ‘público’, nos nossos dias, está relacionado a uma compreensão de vida em sociedade, ao bem comum,

A noção de desenvolvimento à luz da Constituição de 1988 diverge, nessa medida, da dimensão mecanicista e marcadamente liberal difundida por volta dos anos 1960. A satisfação do conceito de desenvolvimento, para além da preocupação exclusiva com o crescimento econômico (incremento da eficiência no sistema produtivo), está intimamente ligada ao valor da igualdade. Ou seja, vincula-se à busca da redução das desigualdades entre os cidadãos e, sobretudo, das distâncias entre as posições existentes na sociedade, proporcionando assim a elevação do bem-estar social (HACHEM, 2013a).⁴

Nesse contexto é que as políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas instituídas pela Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006)⁵ cumprem ser sopesadas.⁶ Vale dizer, regular o desenvolvimento econômico nacional por meio de um tratamento peculiar às micro e pequenas empresas, que propicie condições de competitividade às mesmas, estimule o ambiente de oferta e procura favorável aos consumidores, neutralizando os efeitos indesejáveis de monopólios e oligopólios (JUSTEN FILHO, 2007)⁷, mas que sobremaneira sejam instrumentos para a redução de desigualdades sociais, promovendo, desse modo, justiça social (MILESKI, 2014).⁸

independentemente de serem o Estado ou outros organismos sociais os agentes envolvidos na consecução do bem social. O desenvolvimento de políticas públicas sociais não está restrito, portanto, ao Estado – embora seja este (e assim deva continuar sendo) seu principal executor. Mas também as organizações não governamentais e as empresas são capazes de desenvolvê-las, e, em muitos casos, com resultados até mais satisfatórios”.

⁴ Sobre o ponto, ver: Hachem (2013a, p.150-151).

⁵ Na forma do art. 146, inc. III, “d”, da Constituição da República, cabe à lei complementar estabelecer “normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre”, “definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, inc. I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239” (BRASIL, 2006).

⁶ Anteriormente a ela, havia a Lei nº 9.317/1996, que se limitava a tratar de aspectos tributários do Simples Federal, e a Lei nº 9.841/1999, anterior estatuto das microempresas, ambas revogadas pela Lei Complementar nº 123/2006.

⁷ Segundo Justen Filho (2007, p.20), “a previsão expressa contida no art. 170, IX, da CF/88 reflete a proposta de que a ordem jurídica deve atribuir compensações aos economicamente hipossuficientes.” Pondera o autor que visando “a recompor o equilíbrio entre os titulares dos diferentes empreendimentos e a realização de diferentes finalidades, a Constituição previu explicitamente a adoção de providências destinadas a assegurar a sua proteção.” Quanto às diferentes finalidades apontadas no último trecho em destaque, na nota de rodapé n. 10, destaca o autor: “Anotar-se que a proteção às pequenas empresas se faz não apenas no interesse individual dos seus titulares, mas também para ampliação da competição ao interno do sistema econômico. Presume-se que a participação de pequenas empresas no mercado pode neutralizar os efeitos indesejáveis de monopólios e oligopólios. Sob esse prisma, a tutela à pequena empresa reflete-se na promoção de interesses coletivos e difusos”.

⁸ Segundo Mileski (2014): “A Constituição idealiza uma ordem econômica fundada na liberdade direcionada à proteção social. Por isso, o regime econômico adotado exige estímulo e proteção da liberdade individual, pela importância econômica que o conjunto das iniciativas privadas

Este é o modelo de desenvolvimento eleito pela Constituição de 1988 e que deve nortear a intervenção na ordem econômica por meio do tratamento favorecido para as micro e pequenas empresas.

Conhecida essa premissa, passa-se então a avaliar as políticas públicas instituídas pela Lei Complementar nº 123/2006.

2 Políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas

O conhecido Estatuto da Microempresa, Lei Complementar nº 123/2006, estabelece normas gerais a respeito do tratamento diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas searas fiscal, previdenciária, trabalhista, societária e de acesso às compras governamentais.

Quanto à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituiu o regime único de arrecadação, inclusive de obrigações acessórias, conhecido como Simples Nacional (BRASIL, 2006, art.12).

O Simples implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, Contribuição para o PIS/PASEP, Contribuição Patronal Previdenciária – CPP para a Seguridade Social na forma da legislação, Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.

As micro e pequenas empresas que forem optantes do Simples Nacional ficam dispensadas do pagamento das demais contribuições instituídas pela União, inclusive as contribuições para as entidades privadas de serviço social e

representa no contexto nacional, seja em matéria de criação de empregos seja no de geração de riquezas. Esse objetivo justifica-se porque o estímulo e a proteção da criatividade individual propiciam o desenvolvimento desta e, em consequência, favorecem um desenvolvimento econômico e social equilibrado. Nessa circunstância, por evidente, o Poder Público, na condição de ser o maior gerador de riquezas do País, quando pratica ações de natureza econômica, realizando compras, obras e serviços, também tem o dever de obediência aos princípios e normas que regem o regime econômico, estabelecendo uma atuação que objetive a proteção do benefício constitucional”.

de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de que trata o art. 240 da Constituição Federal, e demais entidades de serviço social autônomo.

Em seu art. 18, a Lei Complementar nº 123 delimitou a aplicação de alíquotas diferenciadas para as micro e pequenas empresas optantes do Simples Nacional, na forma das tabelas dos Anexos I a VI desta Lei Complementar.

Essas compreendem as principais medidas instituídas na seara fiscal, que objetivam conferir tratamento peculiar a empreendedores de baixo poder econômico e, nesse sentido, de menor capacidade contributiva.

Quanto às obrigações trabalhistas, em linhas gerais, estão as microempresas e empresas de pequeno porte dispensadas da afixação de Quadro de Trabalho em suas dependências, da anotação das férias dos empregados, de empregar e matricular aprendizes nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, da posse do livro “Inspeção do Trabalho”, bem como de comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego a concessão de férias coletivas.

Essa flexibilização não compromete o dever relacionado à anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, ao arquivamento dos documentos comprobatórios do cumprimento das obrigações trabalhistas, à apresentação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, bem como à apresentação das Relações Anuais de Empregados e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED.

Quando aborda a fiscalização no cumprimento das obrigações trabalhistas, metrológicas, sanitárias, ambientais, de segurança e de uso e ocupação do solo das micro e pequenas empresas, delimita a LC nº 123 (art. 55) que a atuação dos organismos competentes deve ter caráter prioritariamente orientativo (exceto se o grau de risco envolvido for incompatível com esse procedimento).

Aliás, em sendo o caso de aplicar multas, dentre outras sanções de natureza administrativa, fixa a LC nº 123 (art. 55, §7º) a necessidade de também sopesar nessa análise o princípio do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido. Ou seja, deve-se avaliar a incidência de sanções

proporcionais e razoáveis frente aos ilícitos praticados, mas, sobremaneira, à condição peculiar das micro e pequenas empresas.

A Lei Complementar nº 123 prevê ainda políticas públicas de acesso a mercados de crédito e de capitais, com o objetivo de reduzir custos de transação, a elevação da eficiência alocativa, o incentivo ao ambiente concorrencial e a qualidade do conjunto informacional, em especial o acesso e portabilidade das informações cadastrais relativas ao crédito.

Para tanto fixa que os bancos comerciais públicos e os bancos múltiplos públicos com carteira comercial, bem como a Caixa Econômica Federal manterão linhas de crédito específicas, com tratamento simplificado e ágil, mediante ampla divulgação das condições e exigências.

Quanto às deliberações sociais e estrutura organizacional, a rigor ficam as micro e pequenas empresas desobrigadas da realização de reuniões e assembleias instituídas pela legislação civil, as quais serão substituídas por deliberação representativa do primeiro número inteiro superior à metade do capital social. Ainda, ficam dispensadas da publicação de qualquer ato societário.

Por fim, destaca-se a política pública destinada à facilitação de acesso ao mercado nacional e externo.

Para o mercado nacional, a LC nº 123 estimula o segmento de micro e pequenas empresas nas licitações públicas por meio de algumas medidas.

A primeira delas diz respeito ao critério de desempate nas licitações. Para tanto, entende-se por empate aquelas hipóteses em que as propostas apresentadas pelas micro e pequenas empresas sejam iguais ou superiores em até 10% (nas modalidades da Lei nº 8.666/93) ou 5% (no pregão – Lei nº 10.520/02) do melhor preço válido. Em se inserindo o licitante nesses casos, será oportunizado a ele cobrir a melhor oferta.⁹

Outro benefício diz respeito à habilitação fiscal do licitante micro ou pequena empresa, que não precisará estar regular no momento da análise pela Comissão de Licitação ou pelo Pregoeiro. Havendo alguma restrição na regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, prorrogável

⁹ A respeito do critério de desempate, ver Oliveira (2007, p. 85-88).

por igual período a critério da Administração, para a regularização da documentação.

É um aspecto importante, é que a Lei Complementar nº 147, ao alterar em 2014 a Lei Complementar nº 123/2006, tornou obrigatório o tratamento diferenciado nas licitações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, que privilegie as micro e pequenas empresas, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Para tanto, exceto nas situações tratadas no art. 49 da Lei Complementar nº 123 (BRASIL, 2006)¹⁰, definiu que nas licitações de valor até R\$ 80.000,00 deverá ser oportunizada a participação exclusiva a micro e pequenas empresas. Já nos certames que ultrapassarem esse valor, porém compreenderem objetos de natureza divisível, cumprirá ser destinada cota de até 25% para disputa reservada a micro e pequenas empresas. Ainda, preservando a regra já existente na LC 123/2006, permanece possível, nos processos de contratação destinados a obras e serviços de engenharia, exigir dos licitantes a subcontratação de micro e pequenas empresas.

Outra solução criada pela Lei Complementar nº 147/2014 foi a previsão do § 3º do art. 48, que possibilita ao órgão ou entidade licitante, nas hipóteses de licitação exclusiva ou com cota destinada à disputa reservada a micro e pequenas empresas, fixar margem de até 10% do melhor preço válido para priorizar a contratação de empresas sediadas local ou regionalmente, conforme definição do ato convocatório.¹¹

Ou seja, em se justificando a criação de um privilégio às micro e pequenas empresas sediadas local ou regionalmente, tendo em vista,

¹⁰ Conforme o art. 49 da Lei Complementar nº 123, não se aplica a obrigação relacionada às licitações exclusivas, ou com reserva para disputa reservada a micro e pequenas empresas quando: a. não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; b. o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado e c. a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

¹¹ A respeito das atualizações promovidas pela Lei Complementar nº 147/2014, recomenda-se a leitura: Lima e Ricardino (2015).

exemplificativamente, política existente para o desenvolvimento de determinado segmento econômico local, a Lei autoriza a Administração despende até 10% a mais da melhor proposta válida.

Além dessas medidas, a Lei Complementar nº 147/2014 facilitou o acesso ao Mercado Externo às micro e pequenas empresas optantes do regime tributário do Simples Nacional. Essas empresas usufruirão de regime de exportação que contemplará procedimentos simplificados de habilitação, licenciamento, despacho aduaneiro e câmbio, na forma do regulamento.

As medidas acima citadas, dentre as demais pormenorizadas pela Lei Complementar nº 123/2006, compreendem as principais políticas públicas destinadas ao fomento do micro e pequeno empreendedorismo.

Ao simplificarem e reduzirem obrigações fiscais, diminuirão a burocracia relacionada às obrigações societárias, facilitarem o acesso ao crédito, demandarem dos órgãos de fiscalização uma atuação diferenciada, de natureza eminentemente orientativa e, especialmente, ao impactarem significativamente nas contratações públicas, promovem contexto propício ao desenvolvimento.

Um aspecto que o leitor deve estar se questionando, é se o segmento de micro e pequenos empreendedores é relevante o suficiente para a gama de políticas públicas descritas e, quiçá, outras mais. O próximo tópico abordará essa questão.

3 Reflexos sociais gerados pelas políticas públicas de fomento à micro e pequena empresa, sobretudo a busca do pleno emprego

A América Latina compreende o eixo central do capitalismo. Aqui se consolidou o capital, na medida em que as formas de trabalho e de controle deste, serviram aos propósitos e necessidades do capitalismo.¹² Necessidades essas advindas de um processo de globalização iniciado após a Segunda Guerra Mundial e que se consolidou por volta da década de 80 e que se ampara em ideologia utilizada pelos países centrais que exclusivamente objetivam seus interesses hegemônicos – o neoliberalismo. É um dos

¹² Sobre a colonização da América Latina, ver Quijano (2011).

resultados disso é a redução dos padrões sociais em matéria de trabalho, especialmente um agravamento na massa de excluídos das relações de emprego.¹³

Como enfatizado por Gonçalves (2006, p.62), tudo isso alia-se a política e a dicção do neoliberalismo que se preocupa em ajustar o direito e a democracia aos parâmetros e aos interesses do mercado; diga-se, aliás, de um mercado a um só tempo globalizado e excludente.

A Constituição de 1988, na forma apresentada no tópico 2, delimitou o modelo que incumbiria ao Poder Público adotar para promover o combate das mazelas sociais, a exemplo do desemprego e, para tanto, elegeu o tratamento diferenciado à micro e pequena empresa como um princípio norteador da atuação do Estado (art. 170, *caput* e inc. III).

E caminhou bem a Constituição, especialmente tendo em vista a abrangência do segmento de micro e pequenos empreendedores no país, seu impacto na economia e, desse modo, seu potencial enquanto instrumento de valorização do trabalho, da livre iniciativa e de promoção da justiça social.

Segundo pesquisa publicada em 2013 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os micro e pequenos negócios representam 99% das empresas formalmente estabelecidas no Brasil, gerando mais de 52% dos empregos formais (BRASIL, 2013a, p.7).

Confira outros dados coletados a partir da respectiva publicação:

TABELA 1: IMPORTÂNCIA DOS MICRO E PEQUENOS NEGÓCIOS PARA O BRASIL.

Representatividade no contexto nacional	Critérios em destaque
99%	Do total de empresas no país;
52%	Do saldo de empregos formais;
40%	Da massa salarial;
25%	Do PIB;
70%	Das novas vagas geradas por mês;
1%	Das exportações.

Fonte: Adaptado de Brasil (2013a).

Do estudo “Cenários para as Micro e Pequenas Empresas (MPEs) do Estado de São Paulo 2009/2015” (SEBRAE, 2009, p.9-10), realizado pelo

¹³ Sobre o assunto, ver Lima (2006).

Observatório das MPes do SEBRAE-SP, o Brasil atingirá o marco de uma empresa para cada 24 habitantes neste ano (2015).

Ao comentar a pesquisa, a matéria “Um país empreendedor” veiculada na Revista Conexão do SEBRAE/SP (SEBRAE, 2009) explica que “Isso representa um universo de quase 9 milhões de pequenos negócios em 2015, para uma população em torno de 210 milhões de pessoas. Mais da metade desses negócios (4,8 milhões) deverá estar concentrada no setor de comércio (55%), seguido de serviços (34%) e indústria (11%)”.¹⁴

Ainda em relação aos reflexos do Simples – regime tributário diferenciado para as micro e pequenas empresas (BRASIL, 2014)¹⁵, Pastore (2003) mostra que nos “Nos primeiros quatro anos de funcionamento (1997-2000), as micro e pequenas empresas que optaram pelo SIMPLES formalizaram mais de 4 milhões de empregos”.

Segundo o autor, trata-se de um número impressionante, decorrente da mera simplificação da burocracia. “Com o preenchimento de uma única guia, as empresas pagam o imposto de renda e outras contribuições, inclusive as da Previdência Social, com uma alíquota reduzida em 17%”.

Observe-se que com a alteração promovida na Lei Complementar nº 123/2006 pela Lei Complementar nº 147/2014, a estimativa de redução do custo tributário passou para 40%, o que provoca a expectativa de intensificação do efeito provedor de novos empregos.

O aspecto nodal é o de que a política de fomento à micro e pequena empresa vem constituindo ao longo do tempo em mecanismo maciço no combate ao desemprego.

Geralmente constituem – os micro e pequenos negócios - meio de subsistência para unidades familiares que se utilizam de seus próprios

¹⁴ Tratando de reflexos econômicos e sociais ocorridos na década de 2003 a 2012, publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, explica: “Além disso, nesta década, houve um aumento significativo da proporção de trabalhadores em trabalhos formais, que passou de 44,6%, em 2002, para 56,9%, em 2012 (Tabela 4.1). Neste período, o crescimento foi de 12,3 pontos percentuais e ocorreu uma variação um pouco maior no caso das mulheres (13,1 pontos percentuais). Dentre os fatores que contribuíram para esse resultado, pode-se citar a retomada do crescimento econômico, o aumento da renda real, a redução do desemprego, a política de valorização do salário mínimo e a política de incentivo à formalização, como, por exemplo, a criação do Simples Nacional.” (BRASIL, 2013b)

¹⁵ Conforme explicação extraída do sítio eletrônico da Receita Federal, “é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.” (BRASIL, 2014).

membros para a execução dos serviços, compreendendo, não raras vezes, a porta de acesso ao primeiro emprego.

Sergio Karkache (2010, p.34) destaca que as micro e pequenas empresas atenuam os efeitos das demissões em épocas de recessão, sendo alternativa à subsistência pelo “auto-emprego”. Essa expressão é utilizada pelo autor para tratar da hipótese de trabalhadores desempregados que para sobreviver passam a se dedicar a atividades por conta própria, assemelhando-se a uma pequena empresa (quando não a constituem). Comenta o autor que esta “característica representa grande alívio às políticas públicas, sobretudo de Seguridade Social (ou seja, Saúde, Previdência e Assistência Social), pois o ‘auto-emprego’ reduz a demanda por subsídios públicos, destinados à manutenção do mínimo vital”.

Há ainda outro fator social relevante tangenciado pelos micro e pequenos negócios, qual seja abrigarem outros cidadãos historicamente excluídos, a exemplo de idosos, mulheres, deficientes físicos, gestantes e pessoas de formação educacional deficiente. Na região metropolitana de São Paulo, em 2007, “30,3% dos ocupados com ensino fundamental incompleto trabalhavam em micro e pequenas empresas, enquanto apenas 13,3% nas empresas de grande porte; no que tange aos ocupados com ensino superior completo, a proporção se inverte (11,4% nas micro e pequenas e 20,2% nas grandes empresas)” (KARKACHE, 2010, p.36).

Nesse sentido, conforme o estudo feito, é o segmento e micro e pequenas empresas instrumento de emancipação social de minorias tradicionalmente vitimadas pela discriminação de gênero, raça, religião ou de outras espécies.

E um aspecto interessante, é o de que o desenvolvimento social tende a acompanhar as peculiaridades regionais, haja vista que, devido à simplicidade de seu modelo de operação, os micro e pequenos negócios se adequam mais facilmente aos contextos locais.

Ao ressaltar o dinamismo e heterogeneidade de nosso país, o Caderno de Logística n. 4 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão destaca a importante função social das micro e pequenas empresas, reforçando “sua fácil adequação a mudanças e peculiaridades regionais, econômicas, sociais e

culturais, exercendo um importante papel no desenvolvimento das regiões em que se localizam”.

A ideia caminha no sentido de que, ao fortalecer esses empreendimentos, além de promoção ao potencial dessas empresas no combate a mazelas sociais como pobreza e melhor distribuição de renda, propicia-se ainda a redução da informalidade, acarretando o incremento da atividade produtiva nacional, o que gera a “ampliação de oportunidades e da base de arrecadação de impostos e simplificação, desburocratização e justiça social”.

Assim é que os benefícios instituídos pela Lei Complementar nº 123/2006, a exemplo do tratamento privilegiado nas compras governamentais¹⁶, incentivos fiscais, dentre outros, constituem mecanismo potencializador do segmento, instrumento de inclusão social e de redução de desigualdades, o que privilegia o desenvolvimento sócio-econômico nacional (BRASIL, 2013a)¹⁷.

Na visão de Oliveira (2013), as pequenas empresas “se mostram muito importantes no crescimento de um país, pois demonstra a distribuição do capital dentro da coletividade, não permanecendo as riquezas nas mãos de poucos, diminuindo o abismo e a desigualdade entre as classes sociais”.

É incontroverso, portanto, que ao constituir porta de entrada ao pleno emprego, bem como oportunizar a inclusão de cidadãos historicamente

¹⁶ De acordo com Justen Filho (2007): “Segundo a concepção tradicional, as contratações públicas eram destinadas exclusivamente a prover os entes estatais dos bens, serviços e obras necessários ou a dar um destino aos bens de que os entes administrativos não necessitassem. Sob esse enfoque, as contratações públicas eram destinadas a promover a satisfação direta e imediata das necessidades estatais”. Contudo, a Lei nº 12.349/10 inaugurou “novos” objetivos para os processos de contratação pública. A partir de então, o *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93 foi alterado para também garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. O diploma normativo em apreço concretizou o que a Constituição da República, em seu art. 3º, inc. II e art. 174, já estabelecia como um dos fins da República e que é um dos temas norteadores da intervenção regulatória do Estado.

Mello (2014), ao tratar dos objetivos da licitação, explica que, por meio deles, atendem-se três exigências públicas impostergáveis: “proteção aos interesses públicos e recursos governamentais – ao se procurar a oferta mais satisfatória; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (previstos nos arts. 5º e 37, *caput*) – pela abertura de disputa do certame; e, finalmente, obediência aos reclamos de probidade administrativa, imposta pelos arts. 37, *caput* e 85, inc. V, da Carta Magna brasileira”.

¹⁷ Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: “As microempresas e as empresas de pequeno porte são, hoje, de suma importância para o Brasil e para o mundo. Este segmento da economia atua como agente de inclusão social e econômica por gerar postos de trabalho e renda para os envolvidos, tornando-se sustentáculo da livre iniciativa e da democracia no País. Elas geram emprego, renda, cidadania para os cidadãos que buscam no trabalho a sua ocupação e sua valorização como indivíduo”. (BRASIL, 2013a, p.7)

excluídos, o segmento de micro e pequenos empreendedores é relevante e potencial o suficiente para a gama de políticas públicas descritas no tópico 2 e, mesmo, outras mais.

O desafio na avaliação desse programa de políticas públicas, conforme se verá no tópico seguinte, está em uma adequada definição do papel da Administração Pública consoante ao modelo de desenvolvimento definido pela Constituição de 1988.

4 Administração pública inclusiva e as políticas de fomento às micro e pequenas empresas

O Direito Administrativo sofreu diversas mutações após a promulgação da Constituição de 1988, as quais repercutiram incisivamente na definição dos papéis da Administração Pública contemporânea. Nesse passo, a constitucionalização do Direito Administrativo propiciou a flexibilização de noções como as de supremacia do interesse público, a fim de dar espaço ao seu real protagonista, o ser humano.¹⁸⁻¹⁹

O autor Muñoz (2012), em obra dedicada ao estudo do direito à boa administração, destaca a posição de centralidade do indivíduo para o entendimento da vida pública. E a esse indivíduo, “com sua determinada idade, seu grau de cultura e de formação, maior ou menor, com sua procedência concreta e seus interesses particulares, próprios, legítimos, é a quem a Administração Pública serve”.

Assim é que, de uma Administração Pública essencialmente voltada ao atendimento da lei em sentido estrito, que tinha por objetivo representar o Estado, satisfazendo os interesses deste, uma releitura dos papéis da Administração Pública com amparo na Constituição de 1988, cujos fundamentos e objetivos estão claramente definidos, impôs a mutação do

¹⁸ Sobre o tema, Justen Filho (2008, p.7).

¹⁹ “A concepção de que o fundamento do Direito Administrativo consistia na supremacia do interesse público importava na rejeição da importância do cidadão, dos interesses não estatais. Entretanto, as evoluções tecnológicas no campo das comunicações proporcionaram a sociedade maior acesso a informação, despertando, assim, sua consciência sobre sua relação com o Estado, principalmente para reclamar uma maior participação nas atividades desenvolvidas por ele” (ORMEROD, 2012).

Direito Administrativo e as repercussões a que nos referimos, tendo em vista o reconhecimento do seu principal destinatário: o cidadão.

O autor Moreira Neto (2006) destaca três aspectos elementares envolvendo esses impactos: a. vinculação constitucional da função administrativa ao Direito; b. a vinculação constitucional à efetiva satisfação da finalidade pública e c. o dever constitucional de eficiência no desempenho da função administrativa.

O primeiro deles tem em vista o fato de que a legalidade era então um conceito fortemente formal e mecanicista, já que a Administração se considerava um Poder do Estado e, como tal, se movia dentro de uma órbita jurídica fechada, à parte da ordem jurídica. Hoje não mais se concebe uma atuação desvencilhada do Direito, até porque a Administração não compreende um poder soberano do Estado. O segundo aspecto é uma consequência do primeiro. Ora, a juridicidade da atuação administrativa é uma imposição constitucional que a vincula à persecução dos objetivos definidos na Constituição e, mais do que isso, a uma atuação que garanta a efetividade dos mesmos. Finalmente, o dever constitucional de eficiência no desempenho da função administrativa, especialmente ao ganhar corpo na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*, da CF/88). Vale dizer, o que a Constituição determinou não foi a simples coerência do agir administrativo frente ao programa por ela traçado, mas o exercício desse múnus de forma adequada, dentro dos melhores padrões de qualidade.

Sem prejuízo às mutações do Direito Administrativo demonstradas por Moreira Neto, relevante para a análise que a frente se fará agregar estudo que tem em vista sobremaneira destacar as mutações ocorridas na interpretação do Direito Administrativo após a promulgação da Constituição de 1988, porém em períodos diferentes, e que tangenciaram a jusfundamentalidade dos direitos fundamentais de cunho social.

Assim é que Hachem (2013a, p.346-354) propõe o estudo a partir da discriminação de três períodos: a. anterior à Constituição de 1988; b. imediatamente posterior à sua promulgação até meados da primeira década de 2000; c. por volta de 2005 até os dias atuais.

Quanto ao primeiro período, pontua-se que sem “a previsão de uma lei formal, não se admitia a atuação da Administração, ainda que para concretizar

comandos constitucionais veiculadores de direitos fundamentais”. Promulgada a Constituição de 1988, iniciou-se a transmutação da superioridade da lei formal à supremacia da Constituição, o que provocou reflexos diretos sobre a preocupação em torno da eficácia jurídica e social das disposições constitucionais. Nesse contexto, reflexo direto foi sentido no Direito Administrativo, haja vista o abandono da concepção reducionista do Direito herdada do positivismo jurídico, “reconhecendo-se como parte integrante do ordenamento jurídico não só a lei formal, mas também os princípios constitucionais expressos e implícitos e os direitos humanos dos tratados internacionais” (HACHEM, 2013a, p.348).

A especial diferença destacada pelo autor entre os períodos registrados nas alíneas b e c reside na resposta que passa a ser dada ao problema da inefetividade dos direitos sociais. No primeiro deles, tem-se a ampla possibilidade de reinvidicação individual, pela via judicial, das prestações estatais necessárias à satisfação desses direitos, o que acabou por gerar diversas distorções, haja vista uma judicialização excessiva. Ou seja, preservase a efetividade, mas deixava-se de lado a igualdade, que impõe um tratamento equânime a todos.

Por reconhecer que nem todos tem igual acesso à Justiça, e que à Administração Pública cabe instituir políticas públicas universais, coletivas, adentra-se ao período descrito na alínea c. Conforme pontua o autor, de um “Direito Constitucional da efetividade do período antecedente” passa-se “a um Direito Constitucional igualitário, embora ainda seja possível identificar, tanto na doutrina como na prática jurisprudencial, manifestações filiadas a ambas as vertentes”.

A grande questão é que, ao reconhecer que nem todos tem igual acesso à Justiça, e que à Administração Pública cabe instituir políticas públicas universais, coletivas, parcela da doutrina passou a sustentar a restrição de legitimidade do Poder Judiciário na esfera dos direitos sociais à tutela de condições mínimas de existência digna. Diga-se, passou-se a defender a jusfundamentalidade mínima dos direitos sociais.

E o aspecto que ganha relevo para o presente estudo, é que a presente concepção minimalista sobre a jusfundamentalidade dos direitos econômicos e sociais sugere também abarcar o Executivo, de modo que o “cidadão não

poderia exigir da Administração a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos voltados à realização do conteúdo pleno de seus direitos fundamentais sociais, mas apenas o mínimo necessário para se viver dignamente” (HACHEM, 2013a, p.355).

E o leitor deve estar então pensando no que isso interfere no tema em estudo, em especial como as mutações do Direito Administrativo impactam na problemática das políticas de fomento à micro e pequena empresa.

Essa é uma análise impreterível para alcançar até onde vai o papel da Administração Pública na concretização do modelo de desenvolvimento trabalhado no tópico 2 deste estudo.

Em outros termos, é suficiente inaugurar o sistema jurídico com políticas públicas de fomento, que impactam a ordem econômica e social por meio da ampliação do acesso aos mercados e da geração de empregos e oportunidades aos historicamente excluídos?

Duas são as possibilidades de compreensão a partir da digressão acima: pela primeira, pode a Administração entender que seu papel é potencializar as condições que garantem acesso ao mercado e, nesse sentido à livre iniciativa e concorrência, bem como ao emprego - concepção que se alinha à corrente minimalista antes mencionada. Por outro lado, caso se entender que potencializar a inserção de micro e pequenas empresas no mercado não basta para alcançar o desiderato da justiça social, então o intérprete caminhará para a linha de entendimento a que se adere.

A tendência minimalista que atinge o Executivo, cuja racionalidade passa a percepção de que a implementação de políticas públicas deve se circunscrever apenas ao mínimo necessário para se viver dignamente, e não à realização do conteúdo pleno dos direitos fundamentais sociais intencionados, entendemos, passa a largo do ideário constitucional.

A leitura que se extrai da Constituição de 1988, sobretudo quando define papéis e objetivos, é de uma atuação do Estado que busque preservar não o mínimo essencial, mas o máximo em efetividade dos direitos sociais. Assim é que a visão acima, marcadamente neoliberal²⁰, sucumbe às prerrogativas e

²⁰ “O neoliberalismo, em síntese, defende, em uma de suas perspectivas, um Estado mínimo, não interventor, em nome de um livre-mercado, por essência, ‘espontâneo’ e ‘equilibrado’ (NOZICK, 1991; HAYEK, 1985), e em outra perspectiva, um *Estado-sócio*, que somente se

imposições do Estado Democrático de Direito, especialmente de uma atuação estatal – Administração Pública – que tenha no cidadão (e, desse modo, no atendimento integral dos direitos fundamentais, inclusive os de cunho social) sua razão de ser.

Fala-se, então, em um Direito Administrativo Social, bem como de uma Administração Pública inclusiva, “que proporcione de ofício, mediante políticas públicas universalistas e voltadas ao alcance de todos, a realização máxima dos direitos fundamentais sociais” (ROSA; MARCELLINO JUNIOR, 2009, p.11). Essa Administração Pública inclusiva tem como desiderato atuar de forma a preservar a igualdade material entre todos e, para atingi-la, a igualdade de posições deve prevalecer à de oportunidades.

François Dubet, sociólogo francês que tem procurado contribuir no debate envolvendo justiça social, discrimina duas grandes concepções acerca de justiça social, quais sejam a igualdade de posições e a de oportunidades. Embora ambas tenham a intenção de reduzir as desigualdades sociais, e em alguns momentos sejam compatíveis entre si, possível distingui-las, de modo a delimitar qual será a atuação prioritária do Poder Público.

De forma bastante breve, possível sintetizar a igualdade de oportunidades na garantia de acesso aos bens e serviços dos quais os mais discriminados estão excluídos. Assim, permite-se o acesso (oportunidade) a todos, inclusive via políticas públicas que considerem discriminações específicas, de modo que, alcançado esse equilíbrio, o desenvolvimento a partir daí se daria com base na meritocracia.

Conforme explica Dubet (2011a, p.54), a igualdade de oportunidades se assenta na ficção e num modelo estatal que assume que a cada geração, os indivíduos são distribuídos proporcionalmente em todos os níveis de estrutura social, quaisquer que sejam suas origens e condições iniciais.

Por outro lado, a igualdade de posições centra-se na redução das diferenças entre as posições sociais mediante não apenas garantias salariais,

justificaria para fazer diminuir os ruídos provocados pelo Mercado em sociedade (Friedman). De modo comum, pensam os neoliberais que justiça social não passa de uma fantasia, de uma ilusão, eis que trata de construtivismo racional – infundado, segundo seus teóricos, diante da falibilidade humana. Além disso defendem que um Estado de bem-estar de modo algum se justifica numa democracia liberal e que a pobreza e a miséria são circunstanciais e decorrentes da ‘seleção de Mercado’ – afinal de contas, segundos os neoliberais, alguém terá de ganhar e outro perder no jogo (catalaxia) mercadológico”. (ROSA, MARCELLINO JUNIOR, 2009, p.11.)

como pela consolidação de direitos à educação, à saúde, à habitação, à aposentadoria, etc.

Trata-se de um modelo de justiça social decorrente dos conflitos entre capital e trabalho, que posteriormente reverteram na garantia de serviços públicos em um contrato de solidariedade ampliado. Vale dizer, priorizam-se os postulados da igualdade social, não só porque os indivíduos são essencialmente iguais, mas também e, sobretudo, porque os trabalhadores contribuem para a produção de riqueza e bem-estar coletivo e, portanto, a sociedade lhes deve algo (DUBET, 2011a, p.25).

Ao se ter por paradigma a análise proposta por Dubet (2011a), tem-se que a Constituição de 1988 não intencionou apenas uma garantia relacionada à igualdade de oportunidades. Pelo contrário, quando, entre outras disposições, consignou que a ordem econômica e financeira nacionais teria por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, pretendeu uma redução entre as distâncias das posições sociais existentes, mediante a redução de disparidades entre as rendas, as condições de vida, o grau de valorização dos empregos e postos de trabalho, etc.

Não é o objeto do presente estudo discorrer sobre as diferenças e consequências desses tipos diferentes de igualdade. Todavia, essa breve explanação tem o objetivo de demonstrar a premissa aqui adotada no sentido de que a atuação de uma Administração Pública inclusiva, que busque a maximização dos direitos sociais, deve ter em vista uma igualdade de posições, e não apenas de oportunidades.

Evidentemente, as políticas públicas baseadas na igualdade de oportunidades e na de posições não são excludentes entre si. Aliás, em muitos momentos se entrecruzam. Todavia, o norte a ser perseguido pelo Poder Público não deve se restringir ao mínimo, que garanta apenas igualdade de oportunidades.

As políticas públicas de fomento à micro e pequena empresa, demonstradas em linhas gerais no tópico 3, ao criarem um tratamento diferenciado e privilegiado por meio de preferência nas compras governamentais, redução/isenções tributárias, facilidades burocráticas em matéria fiscal, previdenciária e trabalhista, possibilitam aos micro e pequenos empreendedores condições menos dispendiosas que as existentes para as

demais empresas, a fim de que melhor exerçam a livre iniciativa e a concorrência (KARKACHE, 2010, p.120).

Logo, criam uma estratégia destinada muito mais a compensar a disparidade de condições entre micro/pequenas e grandes empresas, para que se aproximem em igualdade de oportunidades. Em outros termos, por meio da redução do dispêndio econômico e burocrático para a formalização e manutenção da empresa, fomenta-se a liberdade de iniciativa, porém, a partir daí sua sorte seguirá os próprios méritos e flutuações inerentes ao mercado.

Ocorre que, para além de não se visualizar um potencial nas políticas públicas de fomento a micro e pequenas empresas para a redução das disparidades entre as posições sociais, a geração mesmo de oportunidades é de eficácia questionável. Quanto ao ponto, algumas reflexões são importantes.

As políticas de crédito hoje existentes são compatíveis com as necessidades de micro e pequenos empreendedores para um desenvolvimento socioeconômico adequado, que possa transmutar pequenos negócios de cunho familiar em verdadeiras estruturas empresariais?

A desburocratização implementada em matéria fiscal, trabalhista e societária têm sido eficaz na rotina da microempresa?

O papel hoje exercido pelo SEBRAE, serviço social autônomo destinado a amparar e capacitar os micro e pequenos empreendedores, aprimorando sua capacitação gerencial para um desenvolvimento sustentável, tem sido eficiente e em que medida poderia ser potencializado?

As transferências tributárias decorrentes da política fiscal privilegiada às micro e pequenas empresas podem ser potencializadas, de modo a, com o tempo, reduzir posições entre micro/pequenas e grandes empresas, promovendo efetiva justiça social?

Em análise científica recentemente publicada (SILVA, *et al.*, 2015), conclui-se que, sem prejuízo à constatação quanto a compreender o segmento de micro e pequenas empresas importante instrumento de geração de empregos no país, o fato é que ainda enfrenta grandes desafios, a exemplo da alta carga tributária, burocracia ainda considerável para a criação de novos negócios, dificuldade em um desenvolvimento empresarial sustentável, sem contar as altas taxas de juros, concorrência feroz e a falta de maior apoio governamental.

Na visão dos analistas, para que o setor esteja continuamente expandindo suas operações, necessário aprimorar os instrumentos que garantam uma maior vantagem competitiva em relação às grandes empresas, especialmente quanto à expansão do crédito, bem como linhas especiais de financiamento e garantias. Demais disso, necessária atenção quanto aos fatores que causam a mortalidade precoce de micro e pequenas empresas, especialmente a falta de experiência do empreendedor com a gestão de negócios e a ausência de planejamento adequado para o empreendimento (DEVITTO, 2015).

Vê-se, nessa medida, que as políticas públicas existentes de fomento às micro e pequenas empresas precisam ser reavaliadas em seu potencial de gerar oportunidades, especialmente sob a perspectiva da sustentabilidade empresarial do segmento frente à conjuntura econômica atual.

Nessa análise, não se pode deixar de considerar a posição social em que se encontram esses empreendedores, na maior parte das vezes desprovidos da expertise necessária para o desenvolvimento da atividade, inclusive no que diz respeito ao importante papel de oportunizar o aprimoramento profissional dos historicamente excluídos (mulheres, desempregados, analfabetos e idosos) que eventualmente empregam.

Essa visão pragmática do segmento de micro e pequenas empresas é indispensável para a avaliação da eficácia do programa de políticas públicas de fomento vigentes para a geração de oportunidades e, especialmente, para o respectivo aprimoramento visando à redução de disparidades de posições frente a empreendedores maiores.

Essas são reflexões substanciais para uma Administração Pública abarcada pelo Estado Social intencionado pela Constituição de 1988, e que deve buscar constantemente o aprimoramento das políticas públicas de fomento às micros e pequenas empresas (inclusive via arquitetura de outras políticas públicas paralelas) para fins de uma melhor inserção no mercado dessas.

Conforme enfatiza Dubet (2012, p.178), a luta pela conquista da igualdade de posições exige constantes e sérias reformas por parte do Estado: “A defesa da prioridade da igualdade de posições não deve ser confundida com a luta pela manutenção do Estado de bem-estar tal como é. Não supõe ignorar

as críticas sérias que lhe dirigem todos os outsiders, todos aqueles que não podem se beneficiar desse Estado. A luta pela igualdade de posições exige, portanto, encarar sérias reformas no Estado de bem-estar e nos serviços públicos. Ela também supõe romper com algumas clientelas políticas tradicionais da esquerda que otimizam seus interesses nesse sistema, e exige rever o sistema de transferências sociais com o objetivo de saber, realmente, quem paga e quem ganha. Requer, em qualquer caso, acabar com o “véu da ignorância” e eliminar ao menos em parte a opacidade que se tem gerado”.

Aliás, sequer a progressividade dos direitos sociais pode servir de manto para acobertar eventual inação do Poder Estatal. Até porque, a progressividade impõe à Administração Pública inclusiva o dever de avançar sempre, sendo vedado o retrocesso social.²¹

Cabe ao legislador, desse modo, atenção às conquistas alcançadas com as políticas de fomento, mas, sobretudo, o compromisso acerca de mudanças no cenário do programa para que se harmonizem ao modelo de Estado de Direito democrático e social definido pela Constituição de 1988. Lembra-se que para além do fomento à livre iniciativa, as políticas públicas estudadas compreendem instrumento de valorização do trabalho e de correção de desigualdades para classes hodiernamente desassistidas. Vale dizer, são soluções que tutelam direitos sociais, os quais possuem carga de eficácia imediata, de modo que se impõe, sempre que necessário, o dever de legislar para a eficácia plena, impedindo-se, sempre, o “retrocesso arbitrário do patamar de concretização efetivado” (BITTENCOURT NETO, 2010, p.179).

O próprio Caderno de Logística n. 4 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013a), ao tratar do tratamento diferenciado conferido às micro e pequenas empresas por meio das compras públicas, chama a atenção para a dinamicidade das relações econômicas, da interdependência entre as mais diversas induções e suas respostas no mercado. E, justamente por isso, destaca a importância do mapeamento das respostas da economia às induções estatais, a fim de avaliar a eficácia das medidas pertinentes e, se for o caso, elaborar ajustes nas políticas públicas.

²¹ Ver Balbin (2011. p.144.)

Portanto, o papel de uma Administração Pública inclusiva é de ser eficiente no trato de seu primordial destinatário, o cidadão, sempre acompanhando os reflexos das medidas instituídas²²⁻²³ e seu potencial para atingir o melhor grau possível a satisfação dos objetivos esperados, reduzindo ao máximo as disparidades de posições nas condições de grandes e pequenas/micro empresas.

5 Considerações finais

A Constituição de 1988 elegeu o tratamento diferenciado e privilegiado a micro e pequena empresa como um princípio a orientar a atuação do Estado frente ao mercado interno, tendo por fim a justiça social por meio da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa. Este foi o propósito de desenvolvimento demarcado pelo constituinte. Um desenvolvimento que para além do crescimento econômico, substancialmente promovesse a valorização e igualdade entre as pessoas.

Conforme foi possível verificar da digressão feita, é indiscutível o impacto que o segmento de micro e pequenos negócios ocasiona sobre o país, sendo instrumento contundente no combate ao desemprego e inclusão de cidadãos historicamente excluídos. Evidentemente, as conquistas obtidas devem ser reconhecidas, preservadas, porém ainda há muito o que ser aprimorado para que se conquiste o ideário constitucional.

O programa de políticas de fomento, a despeito da indução provocada pela nomenclatura (fomento), não deve se restringir a estimular o mercado de micro e pequenos negócios com benefícios fiscais, trabalhistas, previdenciários e nas compras públicas, facilitando o acesso ao mercado. Isso, como visto,

²² Matias-Pereira (2010, p.110) enfatiza que as decisões governamentais não podem ser regidas pelo imprevisto, pela pressão das necessidades e pelas mudanças conjunturais. Esclarece o autor que “Cada vez mais, é papel do Estado definir rumos sustentáveis, a médio e longo prazo, para atender às necessidades coletivas, buscando caminhos e oportunidades, aglutinando e coordenando atores”.

²³ De acordo com França (2011, p.98): ainda quanto ao ponto, ganha especial relevo a atuação dos Tribunais de Contas, seja enquanto fiscal das atividades administrativas, ou como avaliador dos resultados gerados por determinadas políticas. Conforme ponderado pela doutrina: “Da mesma forma que os demais meios de controle da Administração, a valorização, a fortificação e o respeito do trabalho desta instituição são *chaves-mestra* para a realidade de um Estado forte, promotor do cidadão”.

quando concretizado, garante uma igualdade de oportunidades a essas empresas.

Porém, além de ser possível questionar a própria geração de oportunidades viabilizada pelas políticas públicas atuais, o que a Constituição de 1988 determinou foi o tratamento diferenciado a micro e pequena empresa objetivando a justiça social.

E cabe à Administração Pública inclusiva, para tanto, constante reflexão acerca dos benefícios alcançados, correções necessárias ao programa de políticas e, mais do que isso, o aprimoramento no sentido de reduzir a disparidade entre as posições existentes entre micro/pequenas e grandes empresas. É necessário além de fomentar, investir no acompanhamento, exigindo dessas pequenas estruturas empresariais a atuação voltada ao desenvolvimento.²⁴

²⁴ Em entrevista o sociólogo Dubet (DUBET, 2011b) responde a duas interessantes questões que passam pelo aspecto suscitado:

“Se um aspecto central que diferencia estes modelos é o papel do Estado, como você acha que o Estado deveria agir para reduzir as desigualdades sociais?”

O Estado deve intervir e, para isso, deve basear-se em informações corretas. É preciso ter um bom conhecimento e o Estado também deve ser inteligente. Há Estados como os escandinavos ou o canadense que podem ter governos conservadores, mas, entretanto, são muito inteligentes porque consegue reduzir as desigualdades e manter boa dinâmica econômica.

De que maneira?

Nos países escandinavos um desempregado irá manter a quase totalidade do seu salário, mas terá a obrigação de se capacitar e não pode rejeitar mais de que três propostas de trabalho. Os Estados inteligentes são igualitaristas, mas ao mesmo tempo exigem que a pessoas se mexam”.

6 Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BALBIN, Carlos F. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 2011. p. 112-162.

BERCOVICI, Gilberto. Desenvolvimento, Estado e Administração Pública. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; e SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. **Curso de Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 19-39.

BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 jul. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 19 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Caderno de Logística n. 4: Comprando das micro e pequenas empresas**. 2013a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Pesquisas Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica** (n. 32): Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2013. Rio de Janeiro, 2013b.

BRASIL. **Receita Federal: Simples Nacional**. Disponível em:

<<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Documentos/Pagina.aspx?id=3>>. Acesso em 06 jan. 2014.

CLEVÉ, Clèmerson Merlin. O Desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional: Anais do IV Simpósio Nacional de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 3, p. 291-300, 2003.

DEVITTO, Lucas Hercules. **A microempresa e sua função social**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

DUBET, François. **Repensar la justicia social**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011a.

DUBET, François. "Igualdade de oportunidades" ou "igualdade de posições"? Qual é o melhor modelo para reduzir as desigualdades sociais? **Entrevista conferida ao Instituto Humanitas Unisinos**. Publicação de 24 ago. 2011b. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/46659-%60%60igualdade-de-oportunidades%60%60-ou-%60%60igualdade-de-posicoes%60%60-qual-e-o-melhor-modelo-para-reduzir-as-desigualdades-sociais>> Acesso em 09 jan. 2015.

DUBET, François. Prioridade à igualdade de posições..**Cadernos Cenpec**. São Paulo, v. 2, n. 2, 2012. p. 171-179.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**: Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GONÇALVEZ, Cláudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais**: uma releitura de uma constituição dirigente. Curitiba: Juruá, 2006.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 53, jul./set. 2013a, p. 133-168.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, jan./jul. 2013b, p. 340-399.

JUSTEN FILHO, Marçal .**O Estatuto da Microempresa e as licitações públicas**. São Paulo: Dialética, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo de espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KARKACHE, Sergio. **Princípio do tratamento favorecido**: o direito das empresas de pequeno porte a uma carga tributária menor. Curitiba: [s.n.], 2010.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. A globalização econômica e a dissipação dos direitos sociais. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 6, n. 26, p. 37-58, out./dez. 2006. Disponível em:

<<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=38678>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

LIMA, Edcarlos Alves; RICARDINO, Juliana Torresan. Lei Complementar nº 147/14 e seus reflexos na participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. **Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos** (ILC), Curitiba: Zênite, n. 253, p. 249-257, 2015.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MILESKI, Helio Saul. Tratamento diferenciado e favorecido em licitações públicas: aperfeiçoamentos legais introduzidos ao Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 147/2014). **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 86, jul./ago. 2014. Disponível em:
<<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=156444>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Políticas públicas e parcerias: juridicidade, flexibilidade negocial e tipicidade na administração consensual. **Revista de direito do estado**. n. 1. jan/mar 2006. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 105-117.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA, Antonio Flavio de. Estatuto da microempresa e empresa de pequeno porte e critério de desempate em licitação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v.6, n.69, p.85-88, 2007.

OLIVEIRA, Laura Machado de. O Direito do Trabalho perante o artigo 51 do Estatuto da Microempresa e empresa de pequeno porte. **Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária**. v. 24, n. 285, p. 90-105, 2013.

ORMEROD, Alexandre Rodriguez Bueno. **Administração pública dialógica e legitimação da atuação administrativa**. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em:
<www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos.../alexandreormerod.pdf>. Acesso em 03 jan. 2015.

PALU, Luiz Oswaldo. **Controle dos atos de governo pela jurisdição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

PASTORE, José. **Simples trabalhista**. Disponível em: <http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_191.htm>. Acesso em 03 jan. 2015.

QUIJANO, Anibal. La colonialiad del poder. In LANDER, Edgardo. **La colonialidad del saber: eurecentrismo y ciencias sociales**. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

ROSA, Alexandre Moraes da e MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. Os Direitos Fundamentais na perspectiva de custos e o seu rebaixamento à categoria de direitos patrimoniais: uma leitura crítica. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, n. 1, p. 7-23, 2009,.

SANTANA, Jair Eduardo e GUIMARÃES, Edgar. **Licitações e o novo estatuto da pequena e microempresa**: reflexos práticos da LC nº 123/06. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, José Anacleto Abduch Santos. **Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**. Curitiba, 2009.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Lei Geral da Micro e Pequena Empresa**: conheça as mudanças, procedimentos e benefícios. Brasília, Abril, 2007.

SEBRAE/SP. Um país empreendedor. **Revista Conexão**. Ano III. n. 17, p. 9-10, Dez/2008 jan/2009,.

SILVA, Anderson Borges da, *et al.* Desafios enfrentados pelas micro e pequenas empresas no Brasil. **Revista Conexão Eletrônica**, Três Lagoas, MS, v. 2, n. 1, p. 460-474, 2015,. Disponível em: <<http://www.aems.edu.br/conexao/edicaoatual/Sumario/>>. Acesso em: 11 jun. 2015.